Ma
Manuales

Andrés Chacón Romero
César Rojas Ríos

Manual de derecho municipal chileno

Principios, organización y desafíos

AMUCH
ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

ediciones DER

ASOCIACIÓN CHILENA DE
DERECHO MUNICIPAL Y
POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

ÍNDICE

ABREVIATURAS XIX
PRÓLOGO XXI
NOTA A ESTA EDICIÓN XXIII
GUÍA DE LECTURA XXV
GLOSARIO DE PRECISIONES TERMINOLÓGICAS XXIX
INTRODUCCIÓN XXXI
1. Objetivo XXXI
2. Alcance XXXII
3. Metodología XXXII
4. Destinatarios XXXII
CAPÍTULO I: HISTORIA DEL DERECHO MUNICIPAL CHILENO: ORÍGENES Y EVOLUCIÓN 1
1. Contexto 3
2. Los antecedentes remotos: del municipio romano al municipio castellano 3
3. El cabildo colonial 4
4. Independencia y organización republicana 6
5. Centralización y debilitamiento municipal 7
6. El municipio en el derecho administrativo moderno 8

7. La Constitución vigente y la configuración contemporánea 9
8. La cuestión municipal en los procesos constituyentes recientes..... 10
9. Permanencia, adaptación y significado actual 10
10. Consideraciones finales: La historia que explica el presente 12
CAPÍTULO II: LA MUNICIPALIDAD ENTRE LA CENTRALIZACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO 15
1. Contexto 17
2. La municipalidad en la organización territorial 17
3. Centralización y descentralización 17
4. Naturaleza y límites de la autonomía..... 18
5. Desconcentración: una categoría distinta..... 19
6. Dimensión democrática y desafíos actuales 19
7. Consideraciones finales: Cómo distinguir las categorías en la práctica 19
CAPÍTULO III: EL MUNICIPIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO 21
1. Contexto 23
2. El municipio como institución jurídica y parte de la Administración 23
3. Principios rectores de la actuación municipal..... 24
4. Autonomía reglada e interés público local..... 25
5. Competencia, reserva legal y tipicidad administrativa 25
6. Relevancia del derecho municipal en la gestión moderna..... 26
7. Consideraciones finales: Una decisión municipal, paso a paso..... 27
CAPÍTULO IV: FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL..... 29
1. Contexto 31
2. La Constitución 31
3. Las bases constitucionales de las municipalidades..... 31
4. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades..... 34
5. Estatuto Administrativo, Bases Generales y normativa complementaria 34

6. La jurisprudencia administrativa de la Contraloría 35
7. Jerarquía y aplicación de las fuentes 35
8. Consideraciones finales: Qué norma se aplica cuando hay dudas 36
CAPÍTULO V: ORGANIZACIÓN MUNICIPAL, ATRIBUCIONES Y RÉGIMEN DE BIENES 39
1. Contexto 41
2. Organización interna y dirección superior 41
3. Las atribuciones municipales 42
3.1. Advertencia 42
4. Las atribuciones esenciales en particular 43
5. Alcalde y concejo: un sistema de equilibrios 44
6. Unidades y reglamentos internos 45
7. Régimen de bienes municipales y nacionales de uso público 45
7.1. El permiso de ocupación o uso 47
7.2. La concesión 47
7.3. La autorización 48
8. Organización y modernización 49
9. Consideraciones finales: El equilibrio entre alcalde y concejo en acción 50
CAPÍTULO VI: AUTORIDADES COMUNALES, GOBIERNO LOCAL Y RESPONSABILIDAD POLÍTICA 51
1. Contexto 53
2. El alcalde y el concejo 53
3. Las atribuciones del alcalde 54
3.1. Las materias del artículo 65 de la Ley Nº 18.695, una a una 57
4. Las atribuciones de los concejales y el rol fiscalizador del concejo 59
4.1. El contenido de la función fiscalizadora 59
4.2. Los límites de la fiscalización 60
4.3. El acceso a la información como cuerpo colegiado 60

4.4. El derecho individual de cada concejal a ser informado 60
4.5. Estatuto personal: derechos y deberes 61
5. Responsabilidad política y causales de cesación 62
6. Notable abandono de deberes 62
7. La contravención grave a las normas sobre probidad administrativa 64
8. Procedimiento de remoción 67
9. Consideraciones finales: Cuándo una omisión se vuelve causal de cesación 67
CAPÍTULO VII: ESTATUTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL Y PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA 69
1. Contexto 71
2. La relación estatutaria 71
3. Principios, derechos y deberes 71
4. Modalidades de vinculación 72
5. El principio de confianza legítima 73
6. Evolución jurisprudencial y estado actual del debate 74
7. Consideraciones finales: La expectativa legítima de un funcionario a contrata 76
CAPÍTULO VIII: ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES 77
1. Contexto 79
2. Concepto 79
3. Tipología 80
4. Requisitos de validez y efectos 81
5. Vicios del acto, nulidad de derecho público y principio de trascendencia 81
6. La extinción del acto: revocación, invalidación, caducidad y decaimiento 82
7. El acto administrativo electrónico 83
8. Control y responsabilidad 84
9. Consideraciones finales: Por qué un decreto puede caerse 85

CAPÍTULO IX: GESTIÓN MUNICIPAL Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD 87
1. Contexto 89
2. La gestión como ejercicio jurídico 89
3. Habilitación legal y competencia estricta 89
4. Los instrumentos de gestión municipal del artículo 6º de la Ley Nº 18.695 90
5. Discrecionalidad y sus límites 91
6. La legalidad del gasto municipal 92
7. Eficiencia, modernización y tecnología 93
8. Consideraciones finales: Cuándo hay margen para decidir y cuándo no 94
CAPÍTULO X: TRANSPARENCIA, PROBIDAD Y CONTROL 97
1. Contexto 99
2. Fundamento constitucional y principios rectores 99
3. Transparencia activa 100
4. Transparencia pasiva: el procedimiento de acceso 101
5. Probidad administrativa y conflictos de interés 101
6. La probidad de las autoridades electas 102
7. Uso de recursos públicos y responsabilidades 103
8. El sistema de control 103
9. Denuncia y protección del denunciante 104
10. Los sistemas de integridad municipal: diagnóstico y agenda de reforma 105
11. Transparencia, probidad y entorno digital 107
12. Consideraciones finales: Una solicitud de información y un conflicto de interés 108
CAPÍTULO XI: RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA MUNICIPAL Y RECLAMO DE ILEGALIDAD 109
1. Contexto 111
2. Fundamento y características 111

3. Concurrencia de responsabilidades y procedimiento disciplinario 112
4. El reclamo de ilegalidad municipal 113
5. Consideraciones finales: del sumario al reclamo de ilegalidad 116
CAPÍTULO XII: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE PLANTAS MUNICIPALES (LEY Nº 20.922) 119
1. Contexto 121
2. Contexto y naturaleza de la planta 121
3. El artículo 49 bis de la Ley Nº 18.695 y las condiciones de ejercicio de la facultad 122
4. Principios y procedimiento 123
5. Encasillamiento, control y modernización 124
6. El primer ciclo en cifras: cumplimiento formal y brecha sustantiva 124
7. Los costos de implementación 125
8. Lecciones para el segundo ciclo 126
9. Consideraciones finales: Modernizar la planta sin vulnerar la ley 129
CAPÍTULO XIII: EL CAPITAL HUMANO MUNICIPAL EN CHILE 131
1. Contexto 133
2. Concepto y marco normativo 133
3. Fundamentos teóricos del concepto 134
4. Profesionalización, capacitación y responsabilidad 135
5. La dotación municipal en cifras 135
6. Desafíos estructurales 136
7. Gestión de personas y brechas institucionales 137
8. Consideraciones finales: El talento humano como problema jurídico y de gestión 138
CAPÍTULO XIV: DIGITALIZACIÓN, DATOS E INTELIGENCIA ARTIFICIAL 141
1. Contexto 143
2. Un marco integrado: transformación digital, datos, transparencia y vigilancia 143

3. Digitalización y gestión de datos 144
4. Inteligencia artificial: apoyo, no sustitución 144
5. Decisión asistida por IA: control humano, explicabilidad y responsabilidad 145
6. Responsabilidad y rol del derecho 146
7. Consideraciones finales: La inteligencia artificial apoya, pero no decide 147
CAPÍTULO XV: LA LEY Nº 21.802 DE SEGURIDAD MUNICIPAL 149
1. Contexto 151
2. La policía administrativa local y la frontera con la función policial 151
3. Finalidad y rol municipal 152
4. Funciones, comité e inspectores 152
5. Protección, televigilancia e intercambio de información 154
6. Videovigilancia, tratamiento de imágenes y límites tecnológicos 154
7. Coordinación, límites y proyección 155
8. Consideraciones finales: Televigilancia con respeto a los datos personales 156
CAPÍTULO XVI: LAS ASOCIACIONES DE MUNICIPALIDADES 159
1. Contexto 161
2. Marco jurídico y finalidades 161
3. Autonomía, importancia y control 162
4. Consideraciones finales: varias comunas, un problema común 162
CAPÍTULO XVII: BUENAS PRÁCTICAS JURÍDICO-MUNICIPALES 165
1. Contexto 167
2. Prácticas esenciales 167
3. Buenas prácticas, responsabilidad y modernización 168
4. "Checklist" jurídico antes de decidir 169
5. Consideraciones finales: usar el "checklist" antes de decidir 169
CAPÍTULO XVIII: PERMISOS DE OCUPACIÓN O USO Y CONCESIONES EN LA LEY Nº 18.695 171

1. Contexto 173
2. Bases dogmáticas: administrado y libertades e intervención 174
3. Autorización, concesión y permiso 175
4. El régimen en la Ley Nº 18.695 176
5. Consideraciones finales: permiso precario o concesión: una elección con consecuencias 178
CAPÍTULO XIX: FINANZAS Y PRESUPUESTO MUNICIPAL 181
1. Contexto 183
2. Marco normativo y principios 183
3. Ingresos municipales 183
4. Formulación, aprobación y modificación del presupuesto 184
5. Ejecución del gasto, contabilidad y deuda 185
6. Rendición de cuentas y control financiero 185
7. Gestión financiera avanzada: déficit persistente, pasivos contingentes y fondos externos 186
8. El Fondo Común Municipal en términos simples 186
8.1. Definición 186
8.2. Componentes 187
8.3. Forma de reparto 187
9. Consideraciones finales: una modificación presupuestaria bien hecha 188
CAPÍTULO XX: CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA Y COMPRAS PÚBLICAS MUNICIPALES 191
1. Contexto 193
2. Marco normativo y ámbito 193
3. Procedimientos de contratación 193
4. Bases, garantías, evaluación y adjudicación 194
5. Ejecución e interpretación del contrato administrativo 194
6. Probidad y control de legalidad 195
7. Contratación de obra pública y concesiones de infraestructura 196

8. Consideraciones finales: de las bases a la adjudicación, sin tropiezos . 197

CAPÍTULO XXI: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL Y RECURSOS INTERNOS 199

1. Contexto 201

2. Marco y principios 201

3. Etapas, expediente y notificación 201

4. Silencio administrativo, invalidación y revocación 202

5. Recursos administrativos y su articulación con el reclamo de ilegalidad 202

6. Consideraciones finales: qué pasa cuando la Administración no responde 203

CAPÍTULO XXII: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DEMOCRACIA LOCAL .. 205

1. Contexto 207

2. Marco normativo 207

3. Instrumentos de participación 207

4. Participación, probidad y control social 208

5. Consideraciones finales: participar de verdad, no solo en el papel 209

CAPÍTULO XXIII: PLANIFICACIÓN TERRITORIAL, URBANISMO Y ORDENAMIENTO COMUNAL 211

1. Contexto 213

2. Marco normativo e instrumentos de planificación 213

3. Elaboración y aprobación del plan regulador comunal 213

4. Permisos de edificación y recepción final 214

5. Coordinación y conflictos 214

6. El Plan de Desarrollo Comunal y su articulación con el presupuesto 215

6.1. Concepto y régimen legal 215

6.2. Naturaleza jurídica 216

6.3. Contenido y metodología 216

6.4. La articulación con el presupuesto 216

6.5. La articulación con los demás instrumentos 217

7. Consideraciones finales: del plan regulador al permiso de edificación 218

CAPÍTULO XXIV: PATENTES, PERMISOS Y ACTIVIDAD ECONÓMICA LOCAL 221

1. Contexto 223

2. Marco normativo 223

3. Patentes municipales 223

3.1. Naturaleza jurídica 224

3.2. El hecho gravado y su territorialidad 224

3.3. Base imponible, tasa y devengo 225

3.4. El debate sobre las sociedades de inversión 225

3.5. Carácter reglado del otorgamiento 226

3.6. Extinción y consecuencias del no pago 226

4. Permisos precarios y derechos municipales 226

5. Fiscalización, clausura y revocación 227

6. Consideraciones finales: una patente, una fiscalización y una clausura 227

CAPÍTULO XXV: POTESTAD NORMATIVA MUNICIPAL Y ORDENANZAS 229

1. Contexto 231

2. Tipología de los actos municipales 231

3. Límites materiales y competenciales 231

4. Técnica normativa y control 232

5. Consideraciones finales: una ordenanza que no puede crear sanciones a su antojo 232

CAPÍTULO XXVI: RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y FALTA DE SERVICIO MUNICIPAL 235

1. Contexto 237

2. Fundamento y marco normativo 237

3. Elementos y legitimación 237

4. Ámbitos típicos de litigación 238
5. Distinción entre tipos de responsabilidad 238
6. Consideraciones finales: el bache que termina en demanda 239
CAPÍTULO XXVII: SISTEMA INTEGRAL DE CONTROL MUNICIPAL 241
1. Contexto 243
2. Control interno 243
3. Contraloría General de la República 243
4. Transparencia y protección de datos 244
5. Justicia electoral y tribunales ordinarios 244
6. Consideraciones finales: quién controla al municipio y cómo encaja todo 245
CAPÍTULO XXVIII: GESTIÓN PATRIMONIAL Y ADMINISTRACIÓN DE BIENES MUNICIPALES 247
1. Contexto 249
2. Clasificación de los bienes 249
3. Administración patrimonial 249
4. Actos de disposición y uso 249
5. Consideraciones finales: vender o ceder un bien municipal: con qué cuidados 251
CAPÍTULO XXIX: SERVICIOS MUNICIPALES Y GESTIÓN OPERATIVA LOCAL 253
1. Contexto 255
2. Marco y funciones de servicio 255
3. Modalidades de prestación 255
4. Servicios típicos y su régimen 256
5. Calidad, continuidad y responsabilidad 256
6. Continuidad de los servicios esenciales 256
7. Consideraciones finales: que el servicio no se detenga 257
CAPÍTULO XXX: INSPECCIÓN MUNICIPAL, FISCALIZACIÓN Y POTESTAD SANCIONATORIA 259

1. Contexto 261
2. Fundamento y alcance 261
3. La inspección y el acta 261
4. Denuncia y juzgado de policía local 261
5. Medidas, límites y coordinación 262
6. La secuencia inspección-denuncia-medida-sanción 262
7. Consideraciones finales: una infracción bien sancionada 263
CAPÍTULO XXXI: LITIGACIÓN MUNICIPAL Y DEFENSA JUDICIAL DEL MUNICIPIO 265
1. Contexto 267
2. Mapa de acciones contra el municipio 267
3. Legitimación, prueba y medidas cautelares 267
4. Defensa, cumplimiento y rol de la asesoría jurídica 268
5. La prevención del litigio 268
6. Consideraciones finales: cuando al municipio lo demandan 269
CAPÍTULO XXXII: RELACIONES DEL MUNICIPIO CON CORPORACIONES, FUNDACIONES Y ENTIDADES COLABORADORAS 271
1. Contexto 273
2. Tipología de las entidades vinculadas 273
3. Régimen jurídico y control 273
4. La desmunicipalización de la educación 274
5. Riesgos y buenas prácticas 274
6. Consideraciones finales: corporaciones municipales: cooperación con control 275
CAPÍTULO XXXIII: SUBVENCIONES, APORTES Y TRANSFERENCIAS MUNICIPALES 277
1. Contexto 279
2. Concepto y base legal 279
3. Procedimiento y límites 279

4. Rendición y control ... 279
5. Riesgos típicos ... 280
6. Consideraciones finales: una subvención que se rinde y se controla ... 281
CAPÍTULO XXXIV: ÉTICA PÚBLICA LOCAL, INHABILIDADES Y CONFLICTOS DE INTERÉS ... 283
1. Contexto ... 285
2. Marco normativo ... 285
3. Declaraciones de intereses y patrimonio ... 285
4. Inhabilidades, incompatibilidades y abstención ... 285
5. "Lobby", regalos y "puertas giratorias" ... 286
6. Integridad institucional y modelos de prevención ... 286
7. Captura institucional y relación con contratistas y entidades vinculadas ... 287
8. Consideraciones finales: el concejal que debe abstenerse ... 287
CAPÍTULO XXXV: COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y RELACIONES CON ÓRGANOS DEL ESTADO ... 289
1. Contexto ... 291
2. El municipio en el Estado unitario ... 291
3. Actores y niveles ... 291
4. Instrumentos de coordinación ... 291
5. Ámbitos críticos ... 292
6. Coordinación vertical y horizontal ... 292
7. Consideraciones finales: coordinarse sin perder la autonomía ... 293
CAPÍTULO XXXVI: GESTIÓN DE EMERGENCIAS, CATÁSTROFES Y CONTINUIDAD OPERACIONAL ... 295
1. Contexto ... 297
2. Marco normativo ... 297
3. El municipio en el ciclo del riesgo ... 297
4. Continuidad operacional ... 297

5. Potestades y límites en emergencia 298
6. Consideraciones finales: antes, durante y después de la emergencia 298
CAPÍTULO XXXVII: DERECHOS DE LOS VECINOS Y CALIDAD DEL SERVICIO MUNICIPAL 301
1. Contexto 303
2. El administrado frente al municipio 303
3. Catálogo de derechos 303
4. Canales y tutela 303
5. Calidad del servicio 304
6. Consideraciones finales: el vecino como titular de derechos 304
CAPÍTULO XXXVIII: GESTIÓN DOCUMENTAL, ARCHIVO Y TRAZABILIDAD ADMINISTRATIVA 307
1. Contexto 309
2. Del papel al expediente electrónico 309
3. Archivo y conservación 309
4. La trazabilidad como garantía 309
5. Protección de datos y publicidad 310
6. Interoperabilidad, respaldo y valor probatorio 310
7. Consideraciones finales: el expediente que prueba lo que se hizo 311
CAPÍTULO XXXIX: CONTROL COMUNITARIO DEL GASTO Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 313
1. Contexto 315
2. Fundamento 315
3. El presupuesto participativo 315
4. Rendición pública y prioridades vecinales 316
5. Límites y buenas prácticas 316
6. Consideraciones finales: que los vecinos decidan parte del gasto 317
CAPÍTULO XL: GOBIERNO ABIERTO, TRANSPARENCIA AVANZADA Y DATOS ABIERTOS 319

1. Contexto 321
2. Del derecho de acceso al gobierno abierto 321
3. Datos abiertos e interoperabilidad 321
4. Participación digital 322
5. Rendición de cuentas interoperable 322
6. Consideraciones finales: publicar datos para que cualquiera controle 323
CAPÍTULO XLI: "COMPLIANCE", AUDITORÍA INTERNA Y GESTIÓN DE RIESGOS MUNICIPALES 325
1. Contexto 327
2. Del control posterior al control preventivo 327
3. Auditoría interna y gestión de riesgos 327
4. Programas de cumplimiento 328
5. Control preventivo de ilegalidades y sus límites 328
6. Consideraciones finales: anticiparse al problema con una matriz de riesgos 329
CAPÍTULO XLII: PATRIMONIO CULTURAL, MEDIO AMBIENTE LOCAL Y ESPACIO PÚBLICO 331
1. Contexto 333
2. Patrimonio cultural comunal 333
3. Gestión ambiental local 333
4. Espacio público y bienes nacionales de uso público 334
5. Ordenanzas verdes y participación 334
6. Resiliencia territorial y continuidad ante eventos extremos 334
7. Consideraciones finales: proteger lo que es de todos 335
CAPÍTULO XLIII: CIBERSEGURIDAD MUNICIPAL Y CONTINUIDAD OPERACIONAL DIGITAL 337
1. Contexto 339
2. Ciberseguridad pública y activos críticos 339
3. Brechas de seguridad y respuesta institucional 339

4. Respaldo, recuperación y continuidad 340
5. Confidencialidad, proveedores y articulación 340
6. La Ley Marco de Ciberseguridad y las obligaciones municipales 340
7. Capacidades instaladas, capital humano y agenda de implementación .. 342
8. Consideraciones finales: un ataque informático y la continuidad del servicio 345
CAPÍTULO XLIV: CONTRATACIÓN ELECTRÓNICA, "SOFTWARES" Y TRAZABILIDAD DEL GASTO 347
1. Contexto 349
2. Compra de "softwares", licencias y servicios en la nube 349
3. Interoperabilidad, portabilidad y dependencia tecnológica 349
4. Modificación contractual y auditoría del gasto digital 350
5. Trazabilidad del ciclo de compra y elusión 350
6. Consideraciones finales: comprar "softwares" sin quedar atrapado 351
CAPÍTULO XLV: GESTIÓN AMBIENTAL LOCAL Y CAMBIO CLIMÁTICO 353
1. Contexto 355
2. El municipio en la institucionalidad ambiental 355
3. La Ley Marco de Cambio Climático y el Plan de Acción Comunal 355
4. Gestión de residuos y responsabilidad extendida del productor 356
5. Certificación ambiental municipal y educación ambiental 357
6. El municipio en la evaluación ambiental de proyectos 357
7. Ordenanzas ambientales y tenencia responsable de mascotas 358
8. Consideraciones finales: del aseo comunal a la adaptación climática . 359
CAPÍTULO XLVI: PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA GESTIÓN MUNICIPAL 361
1. Contexto 363
2. El cambio de paradigma: de la Ley Nº 19.628 a la Ley Nº 21.719 363
3. El municipio como responsable de tratamiento 364
4. Los derechos de los titulares ante el municipio 364

5. Gobernanza interna: delegado, registros, evaluaciones y brechas 365
6. Fiscalización y consecuencias para los órganos públicos 365
7. Ámbitos municipales críticos 365
8. Consideraciones finales: los datos de los vecinos como responsabilidad institucional 367
CAPÍTULO XLVII: LOS JUZGADOS DE POLICÍA LOCAL Y LA JUSTICIA LOCAL 369
1. Contexto 371
2. Naturaleza jurídica: un tribunal en sede municipal 371
3. Nombramiento, estatuto y remoción del juez 372
4. Competencia y procedimiento 372
5. La relación municipio-juzgado: deberes recíprocos y límites 373
6. Las multas: destino, cobro y control 373
7. Consideraciones finales: el tribunal que vive en el municipio 375
CAPÍTULO XLVIII: LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL 377
1. Contexto 379
2. La adopción de la inteligencia artificial en los municipios 379
3. El perímetro regulatorio en formación 380
4. La decisión algorítmica: legalidad, motivación y responsabilidad 381
5. Las condiciones de base: capital humano, estructuras tecnológicas y datos 381
6. La agenda de evidencia y el criterio de adopción responsable 383
7. Consideraciones finales: un asistente virtual y el juicio del funcionario 385
APÉNDICES 387
Apéndice A: criterios controvertidos 389
Apéndice B: riesgos de aplicación y errores frecuentes 391
ÍNDICE TEMÁTICO 393
ÍNDICE ANALÍTICO 395

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 399
Doctrina (fuentes secundarias) 399
Normativa (fuentes primarias) 402